

POLÍTICAS DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE PERSONAL EN EL PODER JUDICIAL CHILENO

Juan Enrique Vargas Viancos

UNA VISIÓN GENERAL DEL TEMA

Pocas dudas caben que en una institución prestadora de servicios, como lo es el Poder Judicial, con una capacidad de absorción tecnológica por lo general sólo incipiente, el recurso humano con que cuenta pasa a ser un factor determinante para la calidad de sus productos. A esta circunstancia genérica deben agregársele ciertas particularidades propias de la función judicial que inciden aún más en un rol determinante de su personal en su accionar. Nos referimos, en primer término, al carácter de poder del Estado que reviste el Poder Judicial. Se trata, como se sabe, de una organización que adopta decisiones políticas, por lo que sus integrantes deben poseer algún tipo de legitimidad democrática que les permita asumir tal función. Ello obliga a hacer un esfuerzo adicional de acercamiento de los criterios "técnicos" de manejo del personal con los "políticos" que, es fácil presumir, generalmente no son coincidentes. Siempre se corre el riesgo de estructurar una organización demasiado autorreferente, si sus relaciones con la cosa pública son leves, o demasiado politizada si éstas son intensas.

Por otra parte, el carácter independiente del Poder Judicial lleva a que los mecanismos de designación, promoción, evaluación y control disciplinario a que deben someterse, al menos los jueces, se encuentren regulados en la Constitución y las leyes, en forma por lo demás muy estricta, lo que redundará en que la gestión del recurso humano posea márgenes de flexibilidad aún inferiores a los ya reducidos que tiene en general en la administración pública, imponiéndose así una nueva restricción a la gestión del que, según hemos dicho, es su recurso crítico. Desde otro punto de vista, en términos organizacionales, los poderes judiciales son organizaciones que no tienen - o al menos no deberían tener - una estructura de carácter piramidal como la que caracteriza a la generalidad de las instituciones. Como se sabe, el "poder" del Poder Judicial se encuentra desperdigado en todos y cada uno de los jueces que lo componen. No se encuentran, como algunas veces creen los magistrados de nuestras cortes supremas, en la cúspide de la organización, de manera tal que el resto de sus integrantes obraran como, sucede en la generalidad de las organizaciones, por delegación de los primeros. Así, un juez de primera instancia posee tanto poder - y por lo tanto es tan autónomo - como un integrante de la segunda instancia o de la Corte Suprema y tal poder no lo recibe de su superior, sino directamente de la Constitución y las leyes. En nada afecta lo anteriormente dicho la estructura de instancias sobre la que se construye el Poder Judicial, ya que la revisión de lo obrado no impide que en nuestro sistema jurídico los jueces fallen conforme a su personal criterio y valoración de los hechos y el derecho (Cavagna, Bielsa y Graña, 1994). Cada uno de ellos sigue siendo tan libre para apreciar con sus propios criterios los hechos y el derecho aplicable en cada uno de los casos de que conocen. Así, un tribunal de apelación puede cambiar lo fallado por uno de primera instancia, pero no puede "instruirle" a éste cómo debe fallar en un caso determinado. A esto es a lo que se alude bajo la denominación de independencia interna de los jueces, que es tan importante como la externa y tanto o más olvidada en los hechos que ésta. No contradice esta situación excepcional el que todas las organizaciones, por más jerárquicas que sean, respeten ciertos espacios de autonomía para sus subordinados, en la medida en que estos son considerados esenciales para que realicen correctamente su trabajo, espacios que mientras más moderna es la empresa - singularmente en rubros como I&D - tienden a ser más amplios. Sin embargo, tal aceptación no pasa de ser una política de la misma organización que tal como se

pone en vigor puede ser dejada de lado. No se trata de un derecho de los empleados, sino más bien una concesión de los jefes establecida en su propia conveniencia.

Lo dicho anteriormente rige en plenitud respecto a las potestades sustantivas dentro de la institución: los aspectos propiamente jurisdiccionales involucrados en la tramitación de los procesos y la expedición de las sentencias. En otro nivel, en el administrativo, es perfectamente posible pensar en estructurar la organización con componentes más jerárquicos o piramidales, de forma tal que los jueces deban respetar instrucciones de sus superiores en esta materia, sólo siendo discutible el grado de generalidad que deban tener. Dos problemas, deben considerarse en este sentido. El primero atañe al gobierno judicial y al grado de autonomía que éste debe revestir, tema que por su amplitud y complejidad excede al de esta ponencia. El segundo guarda relación con aquella especial característica de la organización judicial que hace que también en lo administrativo su funcionamiento no pueda ser similar al del común de las instituciones. El Poder Judicial es una organización de las que los expertos en gestión han denominado "de profesionales" (Vargas 1997). En éstas, en términos de organización privada, los obreros de la empresa, quienes elaboran el producto que se entrega al mercado, son técnicos altamente calificados. De tal forma que se requiere, a su vez, de esa misma legitimidad técnica para opinar sobre los procesos y actuar sobre la carrera de tales funcionarios. Esto, como se entiende, implica desafíos enormes para la gerencia de tales organizaciones. En este tipo de organizaciones, su vertiente productiva no puede ser concebida como mera ejecutora de las decisiones asumidas por un nivel gerencial; nivel a su vez formado por administradores profesionales. Para dirigir este tipo de instituciones, lo que se busca es combinar, en la toma de decisiones, representantes de la vertiente técnica con los gestores. Algo así es lo que sucede, por ejemplo, en los hospitales, en donde comúnmente se establecen dirigencias mixtas entre gerentes y médicos, con la particularidad de que los primeros no pueden entrometerse en el trabajo técnico que realiza cada doctor con sus pacientes, siendo tal misión reservada a los mismos pares, especialmente aquellos que acceden a posiciones de dirección.

Lo mismo sucede en los tribunales, en donde la cabeza directiva de la institución no debería estar en manos de gerentes, sino de jueces. La estructura administrativa con la que debería contar la institución funcionaría en forma paralela al poder técnico que detentan los jueces y, lo que es más importante, en función de sus necesidades y de las definiciones de política que éstos últimos hagan. Estos son los aspectos centrales: los administradores en la función judicial, por una parte, no se constituyen con un espacio de poder propio y autónomo, sino como servidores de los jueces y, por la otra, los jueces asumen la tarea de fijar las políticas generales en torno a las cuestiones administrativas de la institución, asistidos en esa tarea por los administradores, y delegando en éstos la ejecución de tales políticas, salvo en lo que atañe más directamente al trabajo profesional de los mismos jueces, situaciones, al menos las más complejas, en que el trato debe darse entre pares. Este esquema, simple en su formulación, es extremadamente complejo en su aplicación. Por lo pronto, por lo difícil que es determinar el espacio propio de las funciones jurisdiccionales, o sea aquel reservado a la acción de los jueces y vedado a la intervención directa de los administradores, y el otro puramente administrativo. Es igualmente difícil determinar, en las materias propiamente administrativas, lo que son las políticas de carácter general y lo que es la ejecución de las mismas, existiendo también aquí una amplia zona gris o de intersección. Recapitulando, al enfrentar el tratamiento de los aspectos relativos al personal del Poder Judicial debemos tener en cuenta que no podemos echar mano en forma simple a los instrumentos con que normalmente se cuenta para ello. Cualquier política que se intente al respecto deberá alentar una estructura más horizontal que vertical de la institución y una profesionalización de su gestión que no interfiera con el tipo de

trabajo sustantivo que ella realiza. Valgan estas prevenciones para la mera aplicación mecánica de ciertas recetas organizacionales a la función judicial. Pero no es ésta la única voz de alerta que queremos levantar frente a este tema. Ha sido común que las reformas judiciales intentadas en nuestros países se hayan hecho girar en torno a las cuestiones vinculadas al personal de los tribunales. Es así como la agenda de los reformadores raramente ha dejado de lado medidas como la creación de consejos de la magistratura o escuelas judiciales, para preocuparse de este tema, o intervenciones aún más directas en la composición de los integrantes del sistema judicial, sacando o colocando jueces. Los resultados de estos cambios, a nuestro juicio, han estado lejos de las expectativas de sus promotores. La razón para explicarlo, a nuestro juicio, reside en la integralidad de los problemas que aquejan al Poder Judicial y, principalmente, en que éstos no dicen relación con las características de las personas determinadas que desempeñan funciones judiciales. Es necesario entender que la raíz de los problemas de los poderes judiciales es de carácter estructural: por una parte, debido a una errada definición de las funciones que le compete asumir al sistema en general y a los jueces en particular y, por otra, a la estructura perversa de incentivos que opera en su interior. Respecto a la primera, hemos avanzado poco en definir con exactitud qué es o qué debería ser un sistema judicial. Creo que ello se debe en buena parte a que carecemos de una conceptualización precisa del bien justicia, lo que impide elaborar una política clara respecto de las hipótesis en que éste debe ser proveído por el Estado y aquellas, necesariamente más restrictivas, que hagan aconsejable que éste no sólo lo provea sino que también lo produzca a través de funcionarios públicos contratados al efecto. Ello explica que no sepamos con precisión, por ejemplo, en cuáles áreas el arbitraje u otros medios alternos deban ser voluntarios y en cuáles forzosos. O que no sepamos cuándo debe subsidiarse el bien y en qué magnitud. Estos son los ejemplos más significativos. Pero lo relevante para el punto que ahora deseamos sostener es que la carencia de definiciones en muchas materias sobre lo que es la función judicial lleva a decisiones inconsistentes sobre el rol del juez. Es común entonces ver a jueces más preocupados de ser investigadores que sentenciadores, o tramitadores de asuntos administrativos que solucionadores de conflictos. ¿Es posible disciplinar la conducta de un juez hacia objetivos de bien social si éstos no están claros y lo hacemos trabajar muchas veces en forma contradictoria con los mismos?

En cuanto a la estructura de incentivos esta presenta serias distorsiones. Como se sabe, son los incentivos los que llevan a las personas a comportarse como lo hacen. No es un hálito misterioso que impregna los sistemas judiciales el que explica que los jueces por generaciones y generaciones terminen siempre pareciéndose. Son los incentivos los que marcan en lo fundamental la cultura de una organización, y por ende, a quienes la integran. No reparar en ello resulta un error costoso, en el que se incurre constantemente en nuestro continente. Ejemplo de ello son las consecuencias de las purgas casi totales que han sufrido ciertos poderes judiciales, sin que al cabo de algún tiempo pueda advertirse diferencias significativas entre el comportamiento de los nuevos jueces y sus antecesores. Debe tenerse presente que cuando hablamos de incentivos no nos estamos refiriendo exclusivamente a retribuciones económicas. Estamos pensando en términos mucho más genéricos en el sistema de premios y castigos que existe dentro de la institución. Ciertamente dentro de ellos los pecuniarios ocupan un rol importante - quizás sobredimensionado en el último tiempo -. Pero ellos no son los únicos. Piénsese que sin dudas el mejor premio es el simple reconocimiento al trabajo bien hecho. Es común en los poderes judiciales la existencia de sistemas de incentivos mal enfocados que conducen a conductas reñidas con lo que podríamos considerar socialmente óptimo. Ello sucede cuando no se asciende a los mejores, sino a quienes tienen buenos "padrinos". Cuando la recompensa que probablemente se puede esperar por hacer bien el trabajo sea la asignación de una mayor carga laboral y, en el caso contrario, cuando la reacción ante un funcionario que no ejecuta bien una labor sea solamente

relevarlo de tareas futuras.
¿Es razonablemente posible esperar que los jueces se comporten distinto a como lo hacen hoy en día si más allá de lo que digan las leyes sigue siendo determinante para su carrera profesional la opinión de sus superiores o del gobierno o un determinado partido político?

Es más, las razas que cada cierto tiempo se suceden en sistemas judiciales del continente o la "licuación" de una corte suprema por medio del aumento de sus integrantes, mandan, a nuestro juicio, una señal equivocada: la de que cambiando algunas personas el sistema va a mejorar porque si el juez es "bueno" en cualquier sistema, por bueno o malo que este sea, va a funcionar bien. A lo anterior se podría retrucarse que nada asegura que los nuevos jueces sean mejores que los anteriores. Pero más importante aún es que una política pública no puede construirse apostando exclusivamente a la bondad de sus ejecutores, pues si ésta es la única condición de éxito ella misma pierde todo sentido. En tal caso sólo bastaría con preocuparnos de tener buenos jueces y no debería perderse el tiempo con el resto de los temas vinculados al funcionamiento de la organización, incluyendo su marco normativo. Más bien una política correcta es la que asume que sus ejecutores no son perfectos, previendo la dirección de los mismos de manera tal que se aprovechen al máximo todas sus potencialidades y así poder reaccionar adecuadamente en el caso de que fallen. Legislar para dioses carece de sentido. Sólo lo tiene hacerlo para humanos, con sus fortalezas y debilidades y, en este sentido, los jueces no se diferencian de otros profesionales.

Existen muchas razones que permiten explicar el por qué se olvidan estos factores a la hora de diseñar políticas en el área y ellas con mucho exceden los límites de este trabajo. Sin embargo, nos parece pertinente marcar algunas que se enlazan directamente con el giro que al tratamiento del tema se le ha querido dar en nuestro país.

- Existe una ausencia notoria de diagnósticos compartidos sobre la situación que se desea intervenir. Los abogados somos muy dados a actuar a partir de nuestras particulares experiencias o intuiciones, lo que redundará en que la mayoría de nuestras discusiones de política no se refieran a las medidas que pensamos adoptar, sino a las características de la realidad sobre la que perseguimos incidir. No existe entre nosotros, las más de las veces, un piso mínimo en el que estemos de acuerdo sobre el cual podamos comenzar a discutir. Tal cosa en otras disciplinas, al menos en los temas elementales, hace mucho tiempo ya se ha logrado.
- No me cabe duda de que para dar con tal diagnóstico común es necesario acudir al instrumental y a las visiones que otras disciplinas pueden aportar sobre estas cuestiones. Al igual que en otras áreas, es imposible pensar en una política pública efectiva si no sumamos la visión de los economistas, los ingenieros, los sociólogos y los administradores a la de los abogados. No creamos que este es un feudo exclusivo de los profesionales del derecho. Por lo demás, los feudos sólo se entienden para defender prerrogativas e intereses no del todo democráticos. Sin dudas la falta de diálogo interdisciplinario, al cual por formación no estamos habituados, es, a mi juicio, otra clave para explicar muchos de los desaciertos cometidos.
- Muchas veces no hemos podido separar adecuadamente aquello que compone una política judicial y que se vincula a los aspectos más propiamente políticos y contingentes, de lo que debería ser más permanente y trascender los intereses inmediatos del grupo que está en el poder o aspira a él. Ello ha impedido obtener consensos sólidos tras las iniciativas de reforma y ha hecho abortar más de una.
- Finalmente, creo que tenemos una cierta tendencia a preocuparnos más de crear instituciones para resolver los problemas que a asumirlos. Sin detenerme en el punto, creo que parte de esto hay en la tendencia casi universalizada en nuestros países de crear consejos de la magistratura. El déficit de tal estrategia, a mi juicio, es que las discusiones más que sobre los problemas que se deben enfrentar y el cómo hacerlo, se reducen a la forma cómo se va a repartir el poder dentro de estas organizaciones, lo que convierte en insustancial el debate.

A. LAS REFORMAS AL SISTEMA DE PERSONAL DEL PODER JUDICIAL CHILENO

1. Características generales del sistema.

Para entender las opciones de política parece necesario conocer en breves trazos las características del sistema judicial chileno al momento de ser aplicadas. Como es común en los sistemas continentales, nuestros jueces asumen la labor judicial como una profesión: ingresan tempranamente a ella al poco tiempo de graduarse como abogados, con la pretensión de ir ascendiendo en la misma con el tiempo. Si bien nominalmente existe la posibilidad de que extraños a la carrera ingresen a ella, en la práctica ello sólo raramente sucede.

Las remuneraciones de los jueces, como ocurre por lo general en la administración pública, son abiertamente competitivas con las de mercado, tratándose de los grados más bajos ocupados por jóvenes, situación que se va revirtiendo en los grados más altos cuando los profesionales aumentan su experiencia y con ello su costo de oportunidad en términos de mercado. En relación con los empleados judiciales, su situación salarial, en la generalidad de los casos, es superior a la que les ofrecería el mercado (Universidad de Chile, 1996).

El sistema de designaciones y ascensos es mixto, desde el momento en que intervienen dos órganos en el proceso: el propio Poder Judicial, elaborando listas de candidatos y el Ejecutivo, que selecciona entre ellas. No existe un sistema de concursos para la elaboración de tales listas, razón por la cual es el propio Poder Judicial el que tiene un rol determinante en su propia generación, a través de mecanismos que distan mucho de ser transparentes. El sistema así concebido se lo ha llamado de autogeneración incompleta. Las facultades administrativas y las relativas a la carrera de los funcionarios se encuentran concentradas, en última instancia, en la Corte Suprema, la cual detenta la superintendencia directiva, correccional y económica, sobre todos los tribunales de la república. Es común que tanto las facultades administrativas como las de personal sean utilizadas para incidir en el espacio jurisdiccional autónomo de cada juez.

Tradicionalmente, y sin tomar en consideración lo sucedido en épocas de anormalidad democrática, el Poder Judicial chileno ha quedado al margen de la actividad política más contingente. Esta neutralidad ha reforzado su independencia externa, pero le ha significado un distanciamiento frente a los actores más dinámicos de la sociedad y al sentir general de la comunidad. Concluyendo esta muy gruesa síntesis, el Poder Judicial chileno se ha constituido como una corporación sólida y estable, pero con deficiencias en legitimidad social y graves problemas de funcionamiento. Un antecedente adicional debe ser considerado; se trata de un Poder Judicial pequeño en términos relativos, integrado por aproximadamente 4.500 funcionarios. Si se consideran solamente los juzgados de primera instancia, existe una relación de 2,4 jueces por cada 100.000 habitantes.

2. Estrategias y objetivos de reforma.

El primer intento serio por intervenir en el Poder Judicial chileno se produce inmediatamente después de recobrada la democracia en el año 1990. Las políticas que en ese entonces se intentaron estuvieron signadas por las especiales características y objetivos del proceso de transición chileno, por lo que más que apuntar a los problemas endémicos del sistema que antes hemos reseñado, se dirigieron a tratar de introducir cambios en la forma de ejercicio y distribución del poder dentro del Poder Judicial, lo que se encontraba fuertemente asociado a la crítica que focalizaba en la Corte Suprema las responsabilidades por lo sucedido en materia de derechos humanos durante el gobierno militar. Las ideas que en ese entonces se propusieron giraron en torno a la creación de un Consejo Nacional de la Justicia y la introducción de una serie de cambios en la composición y funcionamiento de la Corte Suprema.

Estas propuestas generaron una fuerte reacción corporativa contraria en el Poder Judicial y un alineamiento de las posiciones políticas frente a la reforma, conforme al cual sólo los parlamentarios gobiernistas la apoyaron, siendo duramente criticada por

los opositores, lo que en definitiva significó el fracaso de la iniciativa por no reunir los altos quórum exigidos.

En el segundo gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, la estrategia de reformas al poder judicial varió significativamente. Por una parte, se decidió privilegiar reformas sustantivas al funcionamiento del sistema, escogiéndose por su singular importancia centrar los esfuerzos en el área penal. Por la otra, se buscó que la reforma estuviera revestida de altos grados de consenso, tanto al interior del mundo jurídico, como en el político. Ello significó un cambio notable en cuanto a la envergadura y posibilidades de éxito de las reformas susceptibles de afrontar. Dotó también de un nuevo sentido a las que subsistieron del primer período, pudiendo ser reorientadas en función de estos nuevos objetivos de política.

3. Análisis de los cambios más significativos
Del conjunto de reformas introducidas en la materia, queremos destacar como las más significativas las siguientes:

3.1 Selección de jueces
Se sofisticó y tecnicizó el sistema de selección de jueces, a través de un proceso complejo que queda bajo la tutela de la Academia Judicial. El sistema consta de cuatro fases:

- La primera es de reclutamiento y consiste en una campaña promocional que se realiza antes de cada llamado, tendiente a motivar la presentación de postulaciones.
- La segunda consiste propiamente en el concurso al que se someten los aspirantes. En él van siendo descartados en forma sucesiva hasta llegar a una cifra predeterminada. El primer paso se centra en el examen de los antecedentes de cada uno. Luego son sometidos a diversos exámenes de conocimientos, habilidades y psicológicos. Finalmente, son sometidos a una entrevista personal.
- Quienes concluyen satisfactoriamente la fase anterior ingresan a un curso llamado de formación, con una duración de seis meses y bajo un programa que integra en partes iguales seminarios y pasantías en tribunales. Los alumnos son becados durante la duración de este programa.
- La etapa final es la selección propiamente de los nuevos jueces. En esta fase los egresados de la Academia prefieren a los competidores externos. No es obligatorio para los egresados postular a cargos judiciales, pero el no hacerlo los obliga a devolver el importe de la beca.

3.2 Capacitación
Adicionalmente, la Academia Judicial que se creó asumió la tarea de ofrecer actividades de educación continua a todos los integrantes del Poder Judicial. Para ello, la Academia administra un fondo de perfeccionamiento, determina los objetivos académicos de los talleres que deben impartirse y selecciona a quienes postulan a ellos. Los talleres propiamente tales son licitados, adjudicándose los a la entidad que los desarrolle de mejor manera, tanto en cuanto a contenidos, metodologías, materiales y nivel académico de los docentes. La metodología, en todo caso, debe ser siempre activa, no aceptándose clases expositivas.

3.3 Calificaciones
Se estableció un nuevo sistema de calificaciones más transparente y objetivo. El sistema vigente hasta ese entonces era sumamente deficitario y se encontraba uniformemente cuestionado. A continuación se reseñan los principales problemas que presentaba y la forma como fue asumida su solución:

- La Corte Suprema se reservaba para sí la facultad de calificar en última instancia a todos los funcionarios judiciales, lo que potenciaba fuertemente su poder dentro del sistema. Se estableció como principio que la calificación debía hacerse por el superior jerárquico directo, al ser el único que tiene un conocimiento cabal sobre el actuar del funcionario.

- Los criterios de calificación eran vagos y generales, lo que motivó a tratar de precisarlos y objetivarlos. Relevante fue en tal sentido la consagración de una hoja de vida para cada funcionario en la cual debe dejarse permanente constancia de los antecedentes que posteriormente deberán ser considerados para la calificación anual.
- Para integrar las apreciaciones de los usuarios, que antes no se consideraban, se permitió que éstos las hicieran llegar oportunamente al órgano calificador.
- Uno de los principales problemas del sistema vigente era que no servía para su fin natural: discriminar entre los diversos funcionarios, desde el momento en que más del 95% de ellos era calificado en el tope de la escala. Realmente el sistema, en los hechos, no funcionaba para premiar a los mejores, sino para castigar a algunas personas por una vía más expedita - y con menores garantías - que la disciplinaria. Las medidas que se adoptaron para solucionar este problema fueron aumentar las listas calificadorias de 4 a 6, para permitir mayor discriminación y consagrar la lista máxima como absolutamente excepcional. Con la misma finalidad, se subdividieron los rubros a calificar, en cada uno de los cuales el calificado debe recibir una nota. Su calificación final pasa a ser un promedio de las recibidas por cada uno de los calificadores - cuando ésta la haga un órgano colegiado -, en cada uno de los rubros.
- Antes de la reforma el calificado sólo era informado de la lista en la cual había sido incluido. Para dotar de publicidad todo el procedimiento y que el calificado supiera qué estaba haciendo bien y qué debía corregir, se dispuso que debía ser informado de los diversos puntajes que le fueron asignados en cada rubro, de los fundamentos de los mismos y la constancia de los aspectos que, a juicio de sus calificadores, debe corregir o aquellos en que debe persistir. Finalmente, tratándose de órganos colegiados, debe ser informado de la forma como votó cada uno de sus calificadores.
- Se estableció un derecho genérico a apelar de las calificaciones que antes no existía.
- Con el fin de dotar de una importancia mayor a las calificaciones, se estableció su vinculación directa con las promociones. De tal modo, la postulación de un funcionario mejor calificado prefiere a la de uno peor. A esta reforma se agregó lo dispuesto en la ley que creó la Academia Judicial, en donde se dispone que para recibir la mejor calificación debe el funcionario haber asistido por lo menos a una actividad de capacitación en el año.

3.4 Remuneraciones e incentivos económicos

La demanda por alzas salariales por parte de los miembros del Poder Judicial ha sido una constante en el periodo, que incluso ha desembocado en la realización de huelgas y otras medidas de protesta. La reacción de los dos últimos gobiernos ha sido la de introducir mejoras sustantivas en esta materia. Así es como el gobierno del Presidente Aylwin implementó el llamado "plan quinquenal" que pretendió duplicar el presupuesto del Poder Judicial en un lapso de cinco años. Del aumento, un 40% se destinó a mejoras en las remuneraciones. Posteriormente, durante el gobierno del Presidente Frei se han implementado otras alzas y, recientemente, un nuevo plan para el período comprendido entre los años 1997 a 2000. Estas medidas han significado un alza del presupuesto judicial desde U\$ 45 millones en 1990, a U\$ 75 millones en 1997 (en dólares del año 1997). En términos de la participación del Poder Judicial en el presupuesto nacional, esta aumentó desde el 0,59% en 1990 al 0,83% en 1997. En términos de PIB, aumentó desde un 0,11% a un 0,17% (Ayala, 1998). En cuanto a los cambios en términos de productividad en el mismo período, estos parecen ser no muy significativos. Un estudio del Instituto Libertad y Desarrollo (1996) indica que entre los años 1991 y 1994 el índice de gestión en los juzgados civiles de primera instancia aumentó de un 1,16 a un 1,52. En materia criminal se redujo de un 1,10 a un 1,07. En lo que dice relación específica a las remuneraciones, el Cuadro 1 indica los montos que éstas representaban al año 1996 y el que alcanzarán en el 2.000 (ambos en pesos del año y dólares de 1998).

CUADRO 1: Remuneración de miembros del Poder Judicial en Chile

Cargo	Remuneraciones 1996		Remuneraciones 2000		% Aumento
	\$	U\$	\$	U\$	
Ministro Corte Suprema	2.001.392	4.351	3.204.669	6.967	60
Ministro Apelaciones	1.853.736	4.028	2.426.621	5.275	31
Juez	1.512.789	3.289	2.146.724	4.667	42
Secretario	1.295.031	2.815	1.638.326	3.562	27
Oficial 1°	418.674	910	465.080	1.011	16
Oficial 2°	381.713	830	442.257	961	16
Oficial 3°	362.395	788	412.875	898	16
Oficial 4°	337.062	733	390.524	849	16
Oficial de sala	272.571	593	315.806	687	16

Del Cuadro 1 se constata un alza significativa en las remuneraciones, con especial énfasis en los grados más altos de la carrera, que eran los que antes decíamos se veían, en términos de mercado, más perjudicados. Adicionalmente, llama la atención lo extraordinariamente plana que es la escala de remuneraciones, existiendo variaciones muy mínimas entre uno y otro grado, lo que disminuye el efecto estimulante que, al menos en lo económico, deberían tener las promociones. Pero adicionalmente a estas alzas se ha establecido, en forma inédita en el país, un sistema de incentivos económicos, consistente en el pago de un bono anual. A este bono tienen derecho los jueces de primera instancia y los empleados del Poder Judicial, siempre que reúnan las siguientes circunstancias:

- Los tribunales a los que pertenezcan deben haber cumplido las metas de gestión anual fijadas por la Corte Suprema. La ley pone el acento en que deberá medirse oportunidad y eficiencia en el desempeño jurisdiccional en forma objetiva.
- Encontrarse entre el 75% del personal mejor calificado de su respectivo escalafón.

El esquema así diseñado persigue combinar un incentivo colectivo que refleje adecuadamente el trabajo grupal que se produce en una unidad jurisdiccional, con factores personales que eviten la conducta oportunista de funcionarios que se aprovechen del buen trabajo de otros. Durante 1998 se ha comenzado a pagar por primera vez este bono.

3.5

Otras

reformas

De una significación menor, pero apuntando en el mismo sentido, son las reformas que dispusieron que la selección de empleados debía hacerse íntegramente en forma interna dentro del Poder Judicial (antes también en ella intervenía el Ejecutivo), el conferir a la Corporación Administrativa del Poder Judicial - brazo técnico-administrativo de la Corte Suprema - la potestad para formular las descripciones de los

cargos de los empleados judiciales y, posteriormente, el crear en esa misma institución un Departamento de Recursos Humanos con, entre otras, las siguientes funciones:

- Realizar las funciones propias de la administración del personal
- Efectuar periódicamente análisis y diagnósticos organizacionales que permitan intervenir para mejorar la gestión del recurso humano y la efectividad organizacional
- Evaluar anualmente la dotación de personal
- Proponer al Consejo procedimientos idóneos y uniformes para efectuar la calificación del personal
- Velar por el cumplimiento de los indicadores para la evaluación de desempeño y proponer modificaciones a éstos

3.6 Integración y designaciones en la Corte Suprema. Hemos dejado al final esta reforma, no por ser la de más reciente data, sino porque, como veremos más adelante, escapa a la lógica de las anteriores. A través de ella se cambió la integración y el sistema de designación de la Corte Suprema. Respecto a la primero, se hizo intervenir al Senado, quien con un quórum muy alto (2/3 de sus miembros) debe ratificar la designación hecha por el Presidente, el que debe seguir sujetándose a una quina elaborada por la propia Corte Suprema. En cuanto a la integración, los cambios significaron el aumento de los miembros de la Corte (de 17 a 21) y el establecimiento que de éstos 5 provinieran de fuera de la carrera judicial.

B. EVALUACIÓN DE LOS CAMBIOS

1. Selección.

Los resultados del sistema de selección de los jueces de carrera a través de la Academia Judicial se muestran, en principio, muy positivos. Decimos en principio ya que no ha habido hasta la fecha una evaluación sistemática de la iniciativa. Sin embargo, de la información que hemos recibido sobre los resultados del sistema podemos afirmar que ha funcionado con grados de transparencia desconocidos anteriormente, ha habido un gran interés por participar en los procesos de selección y se ha escogido a los que objetivamente se presentaban como los más idóneos. La formación que se les ha dado ha sido eminentemente práctica, en los tribunales, pero con un espacio suficiente para la reflexión. Han actuado como jueces tutores magistrados de prestigio, a cuyo trabajo se ha sumado el de destacados académicos. La gran mayoría de los egresados de la Academia ha ingresado a la carrera judicial. Lo más importante es que ellos mismos señalan sentirse más independientes, puesto que entienden que su nominación se ha debido a méritos propios, dentro de un proceso competitivo, y no a amistades o padrinzgos. Menos tiempo aún ha pasado para evaluar los cambios en la Corte Suprema, sin embargo, y a diferencia de la anterior, las impresiones hasta la fecha no son positivas. Se trata de una de las modificaciones que mencionábamos en un comienzo que transmiten la falsa idea de que los problemas del Poder Judicial son culpa de todos o parte de sus integrantes y que cambiando a algunos de ellos el sistema, por ese sólo mérito, puede mejorar. La renovación de esta estrategia, que creíamos abandonada, devalúa el impacto y la confiabilidad de las nuevas políticas de reforma que se ha impulsado desde 1994 hasta la fecha. El sistema escogido lleva por lo demás a imposibilitar que los jueces más originales o discolos con el poder lleguen a la Corte Suprema, pues con el amplio poder de veto que se ha consagrado - por los altos quorums exigidos - es posible que cualquier grupo, aunque minoritario, que se sienta afectado por la conducta del juez, pueda objetar su ascenso. Antes de la reforma sólo tenía ese poder el gobierno de turno, ahora lo tiene el gobierno y la oposición al unísono, lo que lleva a soluciones transnacionales no siempre adecuadas. Ya existe un precedente en que dos candidatos quedaron fuera de competencia, no por sus antecedentes, sino por vetos recíprocos. Por otra parte, la nominación por la misma Corte de los abogados extraños a la carrera que forzosamente tienen que ingresar a ella, deslavó completamente el

sentido de la reforma que era el de oxigenar a la Corte con nuevas percepciones y opiniones. La Corte, como era de suponer, sólo ha elaborado listas integradas con abogados de perfiles similares sino idénticos a los de sus actuales integrantes y, en general, con antecedentes de haber trabajado en estrecho contacto con éstos.

2. Calificaciones
Pese a las buenas intenciones de la reforma, el sistema de calificaciones sigue funcionando mal, lo que es especialmente notorio tratándose de las de los jueces. Se ha ganado poco en materia de transparencia, ya que la hoja de vida no se ha convertido en un instrumento disciplinador de los evaluadores, quienes por lo demás siguen sin fundar sus calificaciones más allá de frases genéricas carentes de todo contenido indicativo para los funcionarios. Incluso se sostiene que el sistema actual es más arbitrario que el anterior, ya que los promedios con que se construye la calificación final hacen que un integrante aislado de un órgano calificador colegiado puede incidir en forma determinante en la evaluación de un funcionario, lo que no sucedía anteriormente.

Poco se ha ganado, en fin, en estandarizar criterios y convertir a la calificación en un instrumento útil de gestión, más que en un vehículo indirecto y muy efectivo de sanción. Estos problemas han alentado con fuerza un movimiento, que ya se había manifestado anteriormente, que postula la supresión de toda calificación a los jueces. Los argumentos para ello son de dos ordenes diversos: uno de principios y otro operativo.

El operativo pone énfasis en todas las dificultades anteriormente apuntadas y en las características intrínsecas de la función judicial, de ribetes imprecisos en cuanto al producto que entrega, lo que la hace muy difícil de medir. Cualquier intento por volver objetivas las calificaciones, para los detractores, lleva a un reduccionismo de la función judicial incapaz de reflejarla en toda su complejidad. La crítica de fondo apunta al carácter de poder independiente del Estado que inviste cada uno de los jueces, lo que impediría que fueran calificados sin que por ello no se viera lesionada su independencia. Se dice que las calificaciones no tienen otro fin que alinear a los funcionarios dentro de la cultura de una organización: premiar a quienes se identifican con ella y reconducir a quienes se apartan de la misma. Las calificaciones son señales que se le emiten al funcionario respecto de lo que se espera de él, por lo que quien califica queda entonces en posición de definir - en este caso - lo que el Poder Judicial es y debería ser. Ello se opondría al grado de libertad con el que debe gozar cada magistrado en su accionar y con la estructura no piramidal de la organización judicial que ello demanda. Pero, ¿es admisible que los jueces no sean sometidos a evaluación alguna? Ciertamente los otros representantes de poderes del Estado no son calificados, pero ello en caso alguno significa ausencia de control de tales autoridades. Debe recordarse que ellas son electas democráticamente y no mantienen sus cargos de por vida, sino transitoriamente. Si quieren renovar sus mandatos, deben someterse al escrutinio popular.

La situación del Poder Judicial, tal como se ha estructurado en nuestros países, es diferente. Son los mismos jueces quienes han insistido en que por la naturaleza de su función - más técnica que política a juicio de ellos - deben primar los criterios técnicos por sobre los políticos al momento de configurar la carrera judicial. De seguirse tal predicamento, sus alcances no son posibles de circunscribir seriamente tan sólo a las designaciones, sino hay que extenderlos también al control y la evaluación de desempeño. Resulta realmente insostenible pretender la existencia de una estructura en un Estado democrático que ejerza poder en forma indefinida y que no esté sometida a evaluaciones ni políticas ni técnicas. Cosa distinta es ver cómo se diseñan tales controles en términos prácticos para que cumplan con la misión que se les encomienda, sin que impliquen una lesión a la independencia judicial. Existen instrumentos para ello, como veremos en la próxima sección. Lo que nos interesa resaltar ahora es que el Poder Judicial, concebido como

una organización que brinda un servicio público puede y debe ser medido. Si sus objetivos no están lo suficientemente claros, habrá que hacer un esfuerzo por precisarlos y delimitar adecuadamente la función judicial, por ejemplo desjudicializando lo que no le corresponde. Si tenemos instrumentos sólo imperfectos para aproximarnos a medir la calidad del servicio judicial, debemos perfeccionarlos, pero ello no nos puede llevar a olvidar que una sentencia doctrinariamente perfecta no sirve de nada si llega tarde a resolver el conflicto en que incide, o que el juez más brillante es un mal juez si no mantiene su despacho al día. El que el sistema judicial, como un todo, pueda ser evaluado debería ser hoy un tema sin controversia. Hasta hace no mucho tiempo había quienes sostenían que la justicia era un fin trascendente, desconociéndose así que se trata de un servicio público y que como tal admite graduaciones en su prestación: puede haber más o menos justicia, peor o mejor justicia. Una decisión racional de cuánta justicia dar, como otras decisiones de política pública, depende de dónde los recursos, atendiendo a la multiplicidad de usos alternativos posibles, se encuentran mejor aprovechados. Para saberlo hay que medir tanto los costos como los beneficios. Estas son las decisiones que toman las autoridades, mejor o peor informadas, cuando deciden, por ejemplo, crear un tribunal o construir una escuela. Si aceptamos que el sistema puede ser medido, debemos aceptar que también lo deben ser sus partes, sus integrantes. Esto no sólo es posible, sino ineludible para que ellas se encaminen hacia el fin que la organización aspira y que la sociedad demanda. No podemos renunciar en el Poder Judicial a un instrumento de gestión tan poderoso como lo es la evaluación de desempeño y al uso de los incentivos que de ella pueden derivarse. Otra cosa sería atarse de manos en un sector en que los cambios son indispensables. La independencia judicial debe precaverse, en la forma como un juez resuelve un caso determinado, pero en caso alguno lo libera de tener que hacer su trabajo, cumplir un horario y dar un servicio de calidad a los usuarios. Sobre esto último es donde actúa la evaluación de desempeño.

C. LÍNEAS DE POLÍTICA FUTURA

1. Diseño organizacional de los tribunales
Algunos de los cambios imprescindibles que se avecinan sobre el diseño organizacional de nuestros poderes judiciales en general y de los despachos judiciales en particular, habrán de tener consecuencias importantes en la forma de gestionar su recurso humano. Nos referimos, por ejemplo, al abandono del concepto actual de "tribunal - isla" y su reemplazo por el de grandes tribunales corporativos, donde se aprovechan adecuadamente las economías a escala que se generan en esta función y la especialización que es posible lograr en determinadas labores. Un proceso de tal naturaleza importa un fenómeno de dos vías: tanto de centralización, como de descentralización. Deben centralizarse, por una parte, las funciones que hoy se reiteran autónomamente cada juzgado, como la atención al público o los archivos, en las cuales es posible detectar economías de escala. Pero también significa descentralizar ciertas competencias que hoy, al ser los juzgados unidades atomizadas, no pueden asumir individualmente, dentro de las cuales se encuentran muchas las relativas a la gestión del recurso humano y que son entonces asignadas a la autoridad jerárquica.

Otra reforma relevante en este mismo sentido es la profesionalización de la gestión de los tribunales, dejando de ser una materia entregada en manos de abogados, para pasar a ser ejecutada por profesionales formados en las disciplinas de la gestión. Probablemente los cambios más significativos que se deriven de estas reformas afecten, en un primer término, a los empleados judiciales. En el caso de Chile, hemos previsto una completa reconfiguración del escalafón que actualmente los rige, el que no discrimina entre funciones distintas y premia, como factor determinante, a la antigüedad. En el futuro, los distintos cargos estarán descritos en forma precisa en función de los conocimientos y habilidades particulares que cada uno de ellos

requiera, circunscribiéndose la carrera de quienes los asuman a otros cargos de mayor nivel pero idénticas exigencias. Se ha previsto flexibilizar el régimen laboral de los empleados para que cobre una importancia mayor el mérito que la antigüedad y se pueda prescindir sin excesivas rigideces de los funcionarios ineficientes.

2. Selección y promoción
Dados los buenos resultados obtenidos con el nuevo mecanismo de selección al escalafón primario, parece conveniente extenderlo a las promociones dentro de la carrera, estableciéndose, por una parte, concursos realmente transparentes y competitivos y, por la otra, cursos especiales de habilitación. No se pretende eliminar la intervención del Poder Ejecutivo en las designaciones, que les entrega legitimidad democrática a las mismas, pero sí dotar a éstas de un grado de información y transparencia indispensable para que sean electos los realmente más idóneos.

3. Evaluación de desempeño
A diferencia de los casos anteriores, las ideas que siguen no corresponden a políticas aprobadas por la autoridad, ya que la discusión sobre el tema aún es incipiente, sino a criterios propios sobre cómo se podría mejorar la situación actual en una perspectiva coincidente con las restantes reformas que se están adelantando en el sector. Primero nos parece pertinente efectuar una nítida distinción respecto a la evaluación colectiva del sistema - y las decisiones que de ellas se deriven - de las individuales. Respecto a estas últimas, también nos parece pertinente establecer sistemas diferenciados para jueces y el resto de los funcionarios. A nivel colectivo nos parece que deberán establecerse anualmente metas de gestión, las que se obtendrán para los diversos tribunales de una negociación con el nivel central de administración, a partir de sus propios precedentes y de estándares comunes que esta última haya definido para la organización. Estas deberían referirse tanto a criterios de eficacia, básicamente productividad, como de eficiencia, corrección de la ejecución presupuestaria y los ahorros que la unidad pueda lograr. El cumplimiento de tales metas significaría beneficios concretos para toda la unidad jurisdiccional, como podría ser, por ejemplo, facilidades tecnológicas adicionales; sin perjuicio de beneficios inmateriales como lo es el reconocimiento público de los logros. La evaluación individual de cada juez debería enfocarse hacia los aspectos generales de su función y en ningún caso hacia su actuación específica en los casos en que le corresponde resolver, ya que ello afectaría su independencia. La medición global del trabajo de los jueces tiene además la ventaja de aislar las alteraciones que puedan producirse por el efecto puntual de un asunto especial que le haya correspondido resolver. Obviamente, para que ello sea posible es requisito un sistema de distribución de ingresos judiciales que discrimine la carga de trabajo entre jueces de forma tal de asegurar que en los grandes números - anualmente - ella no presente grandes distorsiones. Excepcionalmente, puede preverse un mecanismo de exclusión en la contabilidad de aquellos asuntos que por sus particulares características se aparten significativamente de la media de la actuación del juez. Los factores a medir deberían ser eminentemente objetivos, lo que también es una garantía para proteger la independencia. Debería considerarse un conjunto de indicadores, los que idealmente deberían brotar como un subproducto de un sistema informático de control de gestión que facilite su obtención periódica, lo que permite que el juez corrija sobre la marcha sus deficiencias. Entre los factores objetivos a medir se encontrarán aquellos relacionados con la productividad del juez, la calidad de su trabajo y las mejoras en la preparación del juez. Para medir productividad se mediría la duración de los procesos sometidos a su conocimiento, duración de las audiencias, cantidad de sentencias dictadas en relación con los asuntos ingresados, la cantidad de sentencias dictadas en audiencia, etc. Para medir calidad de las resoluciones se acudiría a la tasa de revocación de resoluciones. Pero para no desalentar la creatividad, también debería considerarse si el juez ha sido capaz de cambiar una jurisprudencia existente o sentar una nueva (si sus fallos han sido recogidos en otros).

Para medir la preparación del juez se acudiría al número de horas dedicadas a la capacitación en el año, la evaluación recibida en dichas actividades de capacitación y las publicaciones realizadas en el período. La definición de estos indicadores deberá depender del tipo de juez de que se trate, pues es distinto, en materias penales, uno de control que uno de juicio, y ambos que uno civil, de menores o laboral: en algunos, por ejemplo, la tasa de acuerdos puede resultar más relevante que la de sentencias. La evaluación del servicio brindado por el juez (que incluye la percepción sobre los factores anteriores), se efectuaría mediante encuestas a usuarios (abogados y partes). Nuevamente, si el volumen de ellas es suficiente se restringe el riesgo de opiniones interesadas, lo que además también puede corregirse excluyendo las que se aparten significativamente de la media, evitándose así distorsiones. Una vez consolidado este sistema, la evaluación de cada juez puede tener dos fases, una de carácter general: lugar que ocupa el juez dentro de sus pares; y otra particular, grado en que ha mejorado o empeorado sus propios indicadores del período pasado. Con ello puede reforzarse la motivación para la superación individual. Una ventaja adicional de un sistema como el descrito es que puede ser administrado entre pares, sin necesidad de que sea un superior el que evalúa lo que, según hemos visto, puede lesionar la independencia judicial. Si la información es objetiva, fácilmente es posible generar los indicadores y ranquear a los jueces, sin que ello importe decisión alguna.

Las consecuencias de una buena o mala evaluación deberían manifestarse con suma claridad para los jueces y también con objetividad. Se deberían establecer un conjunto de estímulos para quienes se encuentren entre un X porcentaje de los mejores calificados, ya sean estos directamente monetarios, como bonos; no directamente monetarios, como viajes de especialización o derechamente no monetarios, como reconocimientos públicos. Lo señalado anteriormente se encuentra circunscrito a la calificación de los jueces, que es la que presenta complejidades técnicas, la de los empleados judiciales debería someterse a las reglas comunes que las concepciones modernas de la gestión pública señalan.

BIBLIOGRAFÍA

- Ayala, Patricio (1998), Análisis de la Evolución del Gasto Público en Justicia. No publicado.
- Cavagna, M.A.; Bielsa R.A.; Graña, E.R. (1994), El Poder Judicial de la Nación, La Ley.
- Correa, Jorge (1997), Evaluación del Sistema de Calificaciones en Chile. Informe Final. No publicado.
- Instituto Libertad y Desarrollo (1996), Análisis de la Productividad del Sistema de Administración de Justicia en Chile. No publicado.
- Langton Clarke (1995), Indicadores de Gestión para el Poder Judicial de Chile. Informe Final. No publicado.
- Peña. Carlos (1993), "Informe Sobre Chile", En Situación y Políticas Judiciales en América Latina, Correa, Jorge Ed., Cuadernos de Análisis Jurídico N° 2, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales: 285-424.
- Peña, Carlos (1994), "Hacia Una Caracterización del Ethos Legal: de Nuevo Sobre la Cultura Jurídica", En Evolución de la Cultura Jurídica Chilena, Squella, Agustín Ed., CPU: 23-150.
- Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial (1996), Diagnóstico y Plan de Gestión de Recursos Humanos y Diseño del Sistema de Remuneraciones Para el Personal del Poder Judicial, Informe Final. No publicado.
- Vargas, Juan Enrique (1993), "Política Judicial en Chile", En Situación y Políticas Judiciales en América Latina, Correa, Jorge Ed., Cuadernos de Análisis Jurídico N° 2, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales: 627-639.
- Vargas, Juan Enrique y Correa, Jorge (1995), Diagnóstico del Sistema Judicial Chileno,

CDJ-CPU.

Vargas, Juan Enrique (1997), "Particularidades de la Función Judicial que Implican Desafíos Para la Gestión de Recursos Humanos", Estudios Sociales, CPU, 97: 103-126.